



KONIECZNE ZMIANY W MIEJSCOWYM PLANOWANIU PRZESTRZENNYM W POLSCE

NECESSARY CHANGES IN LOCAL PLANNING OF SPATIAL DEVELOPMENT IN POLAND

Elżbieta Czekiel-Świtalska

Dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Budownictwa i Architektury
Zakład Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania

STRESZCZENIE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako istotne opracowanie planistyczne, powinno dla określonych obszarów być miejscowym prawem przestrzennym.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to interdyscyplinarne opracowanie, które powinno określać w zrównoważony sposób wszystkie aspekty dotyczące obszaru opracowania.

Możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy powinny zostać w nowej ustawie o planowaniu przestrzennym w znacznym stopniu ograniczone. Zmianie powinny ulec warunki jej wydawania, a jednym z podstawowych musi być warunek jej zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Słowa kluczowe: miejscowe planowanie przestrzenne, decyzja o warunkach zabudowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

ABSTRACT

The Study of Land Use Condition and Directions of Municipality is an important planning study, and should be used for some areas like a local spatial law.

The Local Plan of Spatial Development is an interdisciplinary study which should specify in a sustainable way all the aspects of a development area.

The new Act should significantly reduce the handing out of Decision on Land Development and Management Conditions. The change should be an important condition for the issue, and one of the key points must be a condition of its compliance with the

findings of a study of conditions and directions of spatial management. The conditions to get Decision on Land Development and Management Conditions should be changed. One of the basic conditions should be an agreement with The Study of Land Use Condition and Directions of Municipality.

Key words: local spatial planning, Decision on Land Development and Management Conditions, The Study of Land Use Condition and Directions of Municipality

1. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Podstawą miejscowego planowania przestrzennego w Polsce są aktualnie dwa dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej studium) i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana (zwany dalej miejscowym planem). W przypadku braku obowiązującego miejscowego planu, zagospodarowanie terenu może być realizowane na podstawie decyzji administracyjnej jaką jest "decyzja o warunkach zabudowy".

Do czego w praktyce służy studium? Studium przedstawia uwarunkowania i wyznacza kierunki rozwoju gminy, ale nie będąc aktem prawa miejscowego, a dokumentem warunkującym tylko opracowanie miejscowego planu, w praktyce służy tylko jednemu celowi. Natomiast akt przestrzennego prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan, musi być zgodny ze studium. Podsumowując studium daje tylko możliwość uchwalenia miejscowego planu.

Czy studium jest istotnym dokumentem? Studium jest ważnym dokumentem, ponieważ określa kierunki rozwoju całej gminy, a nie jej poszczególnych fragmentów, na przykład obejmujących jedną lub kilka działek.

Skoro studium jest dokumentem określającym rozwój całej gminy, to powinno być brane pod uwagę zarówno przy planowaniu miejscowym, czyli sporządzaniu miejscowego planu, jak i przy zagospodarowaniu terenów na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Obecnie miejscowy plan musi być zgodny ze studium, natomiast decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna.

Jeżeli zatem miałyby pozostać przepisy dotyczące trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, to bezwzględnie powinny one być ściśle skorelowane z ustaleniami studium.

Studium, które powinno określać rozwój całej gminy, jest istotnym aktem regulacji rozwoju przestrzennego, dlatego powinno ono być prawem miejscowym, ale tylko w ograniczonym zakresie¹. W odniesieniu do obszarów, dla których nie jest konieczne dokładne określanie między innymi gabarytów zabudowy (w tym określania linii zabudowy, kształtów dachów, wysokości zabudowy itp.), ustalenia fragmentów studium powinny mieć statut miejscowego prawa przestrzennego. Podsumowując ustalenia studium w części kierunków rozwoju byłyby wyznaczone na rysunku i opisane szczegółowo w tekście obszary, które będą obowiązywać jako przestrzenne prawo miejscowe, podobnie jak dzisiaj są ustalenia miejscowego planu.

Wszelkie tereny zieleni i upraw rolnych i leśnych, które powinny podlegać ochronie, albo obszary przeznaczone pod budowę elektrowni wiatrowych, mogłyby by się znaleźć w

¹ Temat częściowo został omówiony w artykule E. Czekiel-Świtalska, Wybrane zagadnienia prawne a praktyka w planowaniu miejscowym. Przestrzeń i forma nr 16, Szczecin 2011. str. 398-340

ustaleniach studium jako obowiązujące, dla których nie trzeba by było sporządzać miejscowych planów, ponieważ obowiązywałyby jako miejscowe prawo przestrzenne.

Studium w części kierunków rozwoju dla wybranych obszarów, mogłoby stać się miejscowym prawem przestrzennym. Wszystkie ustalenia studium nie powinny, w razie braku miejscowego planu, stać się miejscowym prawem przestrzennym, przede wszystkim ze względu na zbyt ogólne zapisy zarówno w części tekstowej jak i graficznej.²

2. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Miejscowy plan jako główny i bezterminowy (czyli niemający określonego czasu obowiązywania) dokument przestrzennego planowania miejscowego, musi porządkować przestrzeń, uwzględniając wszystkie wymagania, jakie określa ustawa³, ale również w miarę możliwości powinien być elastyczny.

Porządkowanie przestrzeni teoretycznie jest w miejscowych planach zachowane. "Teoretycznie" ponieważ miejscowe plany są różnie sporządzane, jedne bardzo rygorystycznie trzymają się zasad ładu przestrzennego, w tym zasad kompozycji urbanistycznej, a inne dają dużą dowolność w kształtowaniu przestrzeni.

Elastyczność miejscowych planów powinna dotyczyć przede wszystkim infrastruktury technicznej. Zmieniające się warunki zasilania nieruchomości w różne media powodują, że nawet dobrze zrobiony plan w momencie jego tworzenia, może odstawać od przyszłych potrzeb zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną. W miejscowym planie wystarczyłoby podać gdzie (w jakich liniach rozgraniczających) można prowadzić infrastrukturę techniczną, parametry w miejscowym planie są zbędne, ze względu na zmieniające się uwarunkowania. Budowa infrastruktury technicznej mogłaby opierać się wyłącznie na decyzji o ustalenie celu publicznego, nawet na obszarach objętych ustaleniami miejscowego planu. Wtedy na bieżąco można by umożliwiać budowę infrastruktury technicznej, bez względu na stan zapotrzebowania, technologii, używanej do jej realizacji oraz ustalenia skąd ma być podłączona poszczególna nieruchomość.

W miejscowym planie wystarczyłoby wskazać gdzie i jakie mają być drogi oraz elementy infrastruktury technicznej i kto będzie odpowiedzialny finansowo za poprowadzenie poszczególnych mediów. Natomiast wszystkie parametry oraz skąd mają być prowadzone przyłącza do poszczególnych działek mogłyby być realizowane tylko na podstawie decyzji celu publicznego. Czyli w miejscowym planie ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej ograniczałyby się do określenia w jakich terenach elementarnych ma przebiegać infrastruktura techniczna i kto ma finansować jej realizację, natomiast podstawą do sporządzenia projektu budowlanego, w celu uzyskania pozwolenia na budowę, byłaby decyzja celu publicznego. To spowodowałoby mniejsze utrudnienia przy realizacji infrastruktury technicznej, a miejscowy plan zachowałby dłużej swoją aktualność.⁴ Obecnie w miejscowym planie określa się gdzie i jaka ma być prowadzona infrastruktura techniczna oraz podaje się jej parametry. W ustaleniach miejscowego planu podaje się również, z których terenów elementarnych mają być podłączone poszczególne działki.

² op.cit., str. 399. W styczniu 2011 roku w projekcie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju proponowano: a w przypadku braku planu – funkcję aktu prawa miejscowego pełni studium.

W uchwale z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 str 168 zapis, który w razie braku miejscowego planu sankcjonował całość studium jako akt prawa miejscowego, został usunięty.

³ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717), Art. 15, pkt. 2

⁴ przykłady i opis problematyki znajduje się w op.cit, przypis 1, str 400-401

katastralnych. Jak miasto nie ma starówki, to robi się wszystko, żeby ona powstała i bardzo dobrze, pod warunkiem, że nie zniszczy się innych, ważniejszych elementów, tak jak w tym przypadku krajobrazowych. Jeden z najcenniejszych, zachowanych zabytków Szczecina, czyli Zamek Książąt Pomorskich ma od strony Odry piękny taras widokowy. Dokładnie rzecz ujmując to ma taras, tylko już nie widokowy. Zaplanowana zabudowa, która odtworzyła historyczny układ zniszczyła walory krajobrazowe, jakie można było podziwiać z tarasu zamku. Sam zamek był widoczny między innymi z prawobrzeżnej części rzeki i ten widok został również ograniczony przez zaprojektowaną zabudowę (obecnie widać górna część zamku - ilustracje nr 2).

W planowaniu przestrzennym wszystko jest ważne i trzeba przeprowadzać wiele analiz i wyciągać z nich odpowiednie wnioski, bez preferowania jednego z walorów.



Ryc. 2. Widok z prawego brzegu Odry na Zamek Książąt Pomorskich w Szczecinie.

Źródło: autorka

Fig. 2. View from the right bank of the Oder river at the Pomeranian Dukes' Castle in Szczecin. Source: the author

Można oczywiście bardzo uelastyczyć planowanie miejscowe i jak na przykład w Anglii oddać decyzje dotyczące tego co ma być wybudowane i jak ma wyglądać w ręce urzędników od planowania przestrzennego, którzy decydowaliby o zagospodarowaniu przestrzeni. Jednak jak pokazuje doświadczenie związane z decyzjami o warunkach zabudowy (które są sporządzane przez osoby z listy zawodowej architektów lub urbanistów), to

raczej Polska nie jest jeszcze na takim etapie, żeby było to możliwe i pomogło w zachowaniu ładu przestrzennego, a nie jeszcze mu zaszkodziło.

3. DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY

3.1 Ograniczenia w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Zagospodarowanie terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, w wielu przypadkach jest podporządkowaniem ustaleń w niej zawartych wymaganiom inwestora. Ustalenia planistyczne zawarte w decyzji często podyktowane są zamierzeniami inwestora, a nie zachowaniem ładu przestrzennego, a ich ustalanie przez osoby upoważnione do tego jest bardzo subiektywne⁷. Ograniczeniu uznawalności tych decyzji pomogłoby wprowadzenie nowego parametru - maksymalnej odległości jaka musi być brana pod uwagę przy opracowywaniu analizy, na podstawie której sporządza się warunki zapisane w decyzji. Obecnie określona jest tylko minimalna odległość - nie mniej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętego analizą, ale nie mniej niż 50 metrów. Czyli jeżeli działka dla której sporządzana jest analiza w celu ustalenia warunków zabudowy, położona jest przy drodze, która ma kilka kilometrów, to żeby zaspokoić wymagania inwestora można przyjąć bardzo odległy obszar do tej analizy. Często to jest przyczyną, że nie zostaje zachowany ład przestrzenny.

Decyzje o warunkach zabudowy w takiej formie jak są obecnie nie powinny mieć miejsca. Przede wszystkim ze względu na ich dużą uznaniowość i brak obowiązku zgodności ich ze studium.

Przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku możliwości przeprowadzenia procesów inwestycyjnych w wypadku braku miejscowego planu jedynie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy miało na celu przede wszystkim zabezpieczyć interesy potencjalnych inwestorów i gminy przed "paraliżem inwestycyjnym", ale w sytuacjach wyjątkowych. Jednak zamiast sytuacji wyjątkowych inwestowanie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy stało się podstawowym narzędziem w zagospodarowaniu terenu

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy powinno ograniczyć się do:

- zabudowy plombowej,
- terenów z zakazem zabudowy, w szczególności zieleni z małą architekturą.

Natomiast realizacja infrastruktury technicznej jak wspomniano w rozdziale nr 2 powinna odbywać się tylko na podstawie decyzji celu publicznego. W pozostałych wypadkach dotyczących inwestycji celu publicznego można utrzymać dotychczasowe warunki.

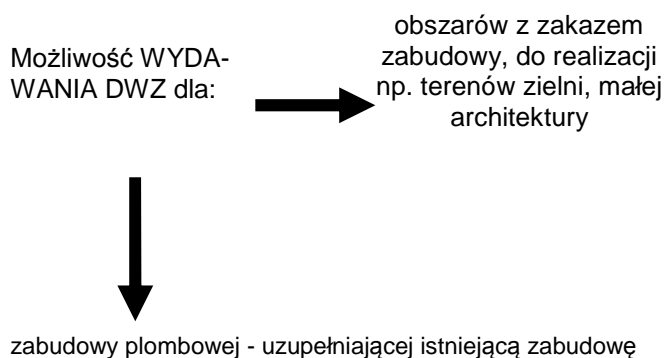
W sytuacjach wymagających szybkiej interwencji budowlanej, zarówno dotyczącej budynków, zagospodarowania terenu, jak i infrastruktury technicznej, powinna być możliwość praktycznie natychmiastowego naprawienia szkód. W tych wyjątkowych sytuacjach ma zastosowanie ustawa z 11 sierpnia 2001 o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (DzU z 2001 r. nr 84, poz. 906 z póź. zm.).

To wszystko to tylko środki pośrednie, najważniejsze to świadomość osób decydujących o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ przestrzeń to wspólne dobro, które wpływa na funkcjonowanie człowieka i jest jednocześnie wielkością ograniczoną.

⁷ Szerzej na ten temat w artykułach E. Czekieli-Świtalska: Wybrane zagadnienia prawne i realizacyjne planowania miejscowego. *Przestrzeń i forma* nr 15, str. 296-298, Wybrane zagadnienia prawne a praktyka w planowaniu miejscowym. *Przestrzeń i forma* nr 16 str 401-402. Szczecin 2011



OGRANICZENIE WYDAWANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY (DWZ)



Ryc. 3. Schemat przedstawia na jakiej podstawie powinien być sporządzany projekt budowlany dotyczący infrastruktury technicznej oraz w jakich przypadkach realizacja zagospodarowania terenu mogłaby odbywać się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Źródło: autorka

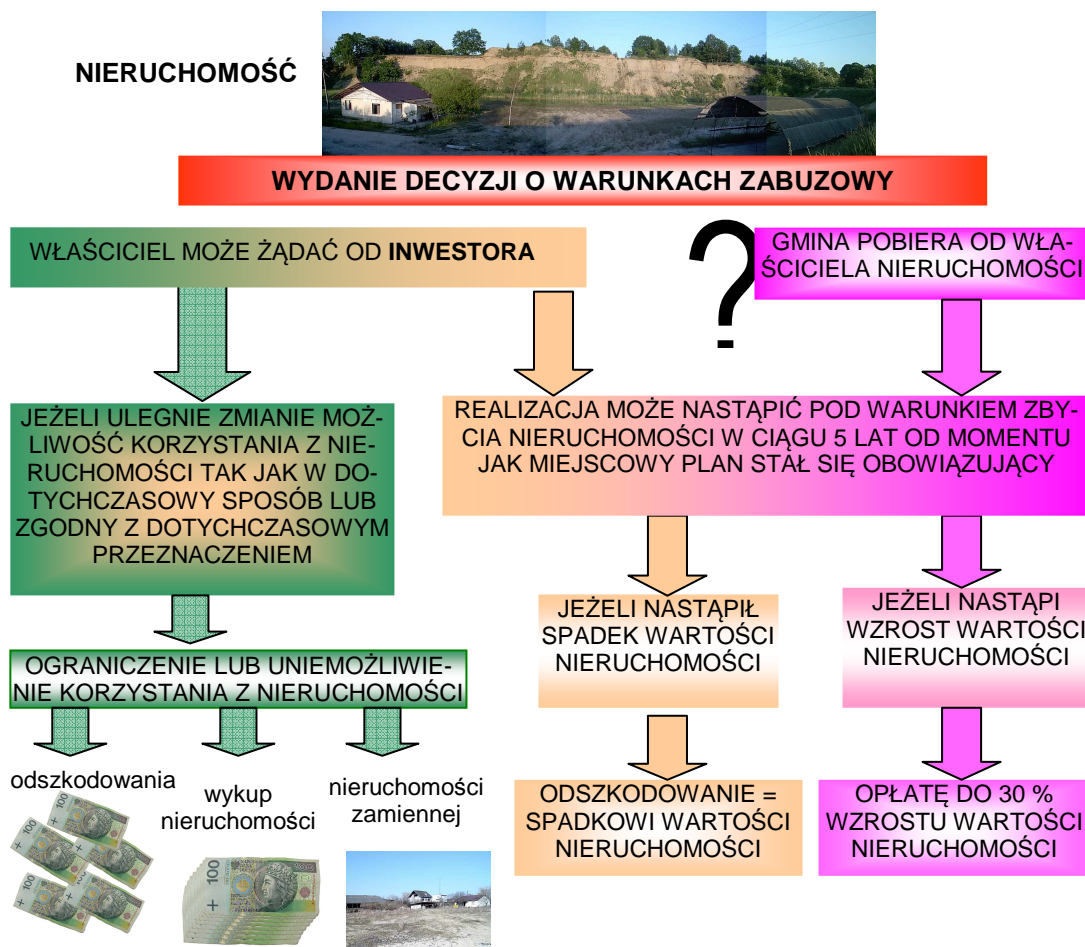
3.2 Skutki finansowe wydania decyzji o warunkach zabudowy

Każda wydana, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku⁸, decyzja o warunkach zabudowy pociąga za sobą skutki finansowe. Jak

⁸ Art. 63. 3. Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Art. 36. 1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

przedstawiono na ilustracji nr 4, są one podobne jak przy miejscowym planie, z tą różnicą, że właściciel nieruchomości swoje roszczenia może kierować nie do gminy, lecz do inwestora. Problem jest przy pobieraniu od właściciela nieruchomości opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanej wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. Ustawodawca nie określił kto i kiedy ma ustalić wielkość procentową, jaką gmina może pobrać od wzrostu wartości nieruchomości. To powoduje, że pobranie opłaty może być niemożliwe.



Ryc. 4. Skutki finansowe jakie powstają na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Źródło: autorka na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

4. ZAKOŃCZENIE

Podstawową zmianą jaką wprowadziła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku w stosunku do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (która weszła w życie w 1995 roku), była utrata z dniem 31 grudnia 2003 roku mocy prawnej planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 roku. Była to decyzja, która spowodowała, że wiele gmin zostało bez podstawowego narzędzia w rozwoju przestrzennym, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta miała doprowadzić do tego, żeby powstały nowe miejscowe plany, sporządzane i uchwalane zgodnie z nowymi zasadami, wprowadzonymi 1 stycznia 1995 roku, a zmodyfikowanymi w 2003 roku.

Obecnie istnieje konieczność zmian ustawowych, które doprowadzą do planowej gospodarki przestrzennej, podporządkowanej dobru publicznemu, a nie indywidualnym inwestorom.

Studium powinno stać się bardziej pożytecznym dokumentem, niż tylko służyć do sporządzania miejscowego planu. Studium dla części obszarów, w zależności od uznania gminy powinno stanowić miejscowe prawo przestrzenne.

W zależności od podjęcia decyzji co do obowiązywania w dalszym ciągu decyzji o warunkach zabudowy istnieje kilka rozwiązań. Przy pozostawieniu decyzji o warunkach zabudowy, do łącznych warunków jakie muszą być spełnione, żeby mogła być wydana, należy dodać bezwzględnie zgodność jej z ustaleniami studium. Należy określić również nie tylko minimalny ale również maksymalny obszar objęty analizą, na podstawie której sporządzana jest decyzja o warunkach zabudowy. Zmianie powinien ulec przepis dotyczący ustalenia wielkości stawki procentowej, który wyraźnie określi kto i kiedy ustala jej wysokość. Przedstawienie wielkości stawki powinno być zawarte w decyzji o warunkach zabudowy, natomiast jej wielkość mogłaby być określona przez wójta, burmistrza lub prezydenta albo przez uchwałę rady gminy.

Powinny odbyć się szerokie konsultacje, z wysłuchaniem i wyciągnięciem wniosków, jakie zmiany powinny znaleźć się w nowym prawie przestrzennym, w tym w szczególności prawie miejscowym.

Niestabilność prawa i jego częste zmiany mają negatywne skutki zarówno dla projektantów, jak i inwestorów. Projektanci zaczynając projekt nie wiedzą czy zanim go skończą nie nastąpią zmiany, które spowodują zmianę koncepcji projektowej. Również inwestorzy powinni mieć zaufanie do istniejącego prawa. Oczekują, że od pomysłu realizacji do jego zakończenia będą zabezpieczeni, że w międzyczasie prawo nie zostanie zmienione. Dlatego zamiast zmieniać co chwilę prawo, tworząc nieraz przepisy w oderwaniu od praktyki, należy po szerokich konsultacjach sprawdzić, co nie ma pokrycia z praktyką i jest prawem samym w sobie, czyli spełnianiem obowiązku ustawowego nikomu do niczego nie służącego.

Lepiej myśleć przez lata i zrobić w kilka miesięcy a mieć z tego pożytek przez długie lata, niż myśleć i zrobić przez rok, a negatywne konsekwencje ponosić przez bardzo długi czas.

Proponowane zmiany dotyczące przestrzennego prawa miejscowego nie rozwiązują wszystkich problemów. Przede wszystkim propozycje ograniczają się do przestrzennego prawa miejscowego, a nie do całego systemu polskiego planowania przestrzennego. W samym ustawodawstwie dotyczącym miejscowego planowania przestrzennego również nie wyczerpuje to całej problematyki związanej z koniecznymi zmianami legislacyjnymi.

1. THE STUDY OF LAND USE CONDITION AND DIRECTIONS OF MUNICIPALITY

Currently in Poland, the basis for local planning is 2 documents: The Study of Land Use Condition and Directions of Municipality (hereinafter called The Study) and The Local Plan of Spatial Development (hereinafter called The Local Plan). If there is a lack of the prevailing Local Plan, the area can be developed under and in terms of an administrative decision, which is the "Decision on Land Development and Management Conditions".

What is The Study for in practice? The Study shows land use condition and determines the directions of municipality development. This is not a local law, this is a document to define The Local Plan elaboration. While The Local Plan is a law act and it has to be agreeable with The Study. Summarizing, in practice, The Study has only one objective: it is used to adopt The Local Plan.

Is The Study an important document? The Study is an important document because it determines the directions of the whole municipality development, not only individual fragments, like for example one or a few plots.

If The Study is the document determining the development of the whole municipality, then it should be taken into consideration in both cases: local planning, which is drawing-up The Local Plan and area development under and in terms of The Land Development and Management Conditions. Nowadays The Local Plan has to be in agreement with The Study, but Decision on Land Development and Management Conditions does not.

If the regulations with regards to the handing out of Decision on Land Development and Management Conditions procedure would have stayed, then it certainly should be strictly correlated with The Study.

The Study, which should determine the development of the whole municipality, is an important act of area development regulation. That is why it should be a local law, but only in a limited range¹. With regards to the areas, which does not necessarily need, among others, specified building dimensions (including: building alignment, roof shape, building height etc.), the findings of The Study should be a local spatial law statute. Summarizing, in the part of The Study, which determines the directions of municipality development, there should be particular areas presented in the illustrated part and described in detail, and it will be local law, like the current law The Local Plan.

For the areas like for example green areas, farms and woodland which should be protected; and planned wind farms, The Study would become a local spatial law for these areas. Then it would not be necessary to create The Local Plan for them.

The part of The Study, which determines the directions of municipality development for particular areas could become a local spatial law. All of the findings should not become a local spatial law if there is a lack of The Local Plan, because they are too general in both: the graphic part and written part.²

2. THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT

The Local Plan as a main and indefinite (that is to say, not having a specific time of validity) document of local spatial planning, has to organize the space, taking into account all the requirements, which are established by The Act³, but also should be flexible as much as possible.

In theory, organizing the space is preserved in The Local Plans. "Theoretically" because The Local Plans are prepared differently; some rigorously adhere to the principles of spatial order, including those of urban composition, while others offer bigger flexibility in space development.

The Local Plan's flexibility should primarily focus on the technical infrastructure. The changing properties supply conditions mean that even a well-made plan at the time of its creation can stand out from the future needs of the supply of technical infrastructure. In the Local Plan it would be enough to specify where (in which dividing lines) technical infrastructure can be carried out; parameters in The Local Plan are redundant due to changing conditions. Construction of technical infrastructure could be based solely on The Decision Regarding The Location of Public Purpose Investment, even in areas covered by The Local Plan. Then, on an ongoing basis the construction of technical infrastructure could make it possible, regardless of the state of needs, technology used for its implementation, and determine from where it is meant to connect the particular property.

In The Local Plan it would be enough to indicate where and which roads and the elements of the technical infrastructure should be, and who will be financially responsible for providing the individual utilities. While all parameters and where the utilities are conducted from, to each plot could be implemented only on the basis of The Decision Regarding The Location of Public Purpose Investment. So in The Local Plan findings concerning technical infrastructure would be limited to determining on which areas technical infrastructure will be provided, and who will finance its implementation. Whereas the basis for the construction project in order to obtain a building permission, it would be The Decision Regarding The Location of Public Purpose Investment. That would cause less difficulties with the implementation of the technical infrastructure, and The Local Plan would be valid for longer⁴. Currently in The Local Plan it is determined where and how the technical infrastructure should be conducted, and is talking about its parameters. The findings of The Local Plan are also used to indicate from which elementary areas the technical infrastructure can be connected from for individual plots.

The Local Plan is a law act containing the elements of many fields. Therefore, a team from various trades should work on the draft. The project leader's (usually an urban planner) task is not only to design a local law spatial act, but also take into account and look for a consensus between the guidelines of individual sector specialists. The maintenance of spatial order is space shaping, taking into account all the circumstances, including the landscaping.

A good example of the development of the local plan, which does not take into account the maintenance of landscape values, is the adopted and implemented plan⁵ which "destroyed" the view from the terrace of the Pomeranian Dukes' Castle in Szczecin and the limited view of a precious monument from the right bank of the Oder river⁶. In the plan-records, the area at the foot of a castle is earmarked for buildings with a height of 3-4 storeys and the building lines shown in figure 1. "No change in the historic streets and squares layout" concerned a system that at the time of drawing up the plan did not exist, but it had to be reconstructed from the discovered foundation walls and the historical records of cadastral maps. In the past, when a city did not have an Old Town, it was popular to do everything to create one, which is a positive endeavour provided that its creation does not destroy other more important elements such as, in this case, the landscape. One of the most valuable monuments preserved in Szczecin, the Pomeranian Dukes' Castle, on the Oder River side had a beautiful viewing terrace. Now, it is a viewing terrace without a view. The planned buildings, which recreated the historic arrangement, destroyed the landscape which could be admired from the castle's terrace. The castle itself was visible, among others, from the right bank of the river and this view was also limited by the designed buildings (now all that can be seen is the top of the castle-illustration 2).

In spatial planning, everything is important. Several analyses need to be conducted and appropriate conclusions drawn from them without preference for one of the values.

Of course, the local planning can be made more flexible. Like in England, for example, to give decisions on what should be built and how it should look like in the hands of planning

officials, who would decide on land development. However, experience with regards to Decision on Land Development and Management Conditions (which are made by people from the list of professional architects or planners) shows that Poland is not yet at the stage where this method can be used to maintain spatial order without causing more damage.

3. DECISION ON LAND DEVELOPMENT AND MANAGEMENT CONDITIONS

3.1 Limitations in handing out The Decision on Land Development and Management Conditions

In many cases The Decision on Land Development and Management Conditions is subject to investor requirements, not to the maintaining of spatial order, and the findings by authorized people are very subjective⁷. The different approaches could be limited by the addition of a new parameter: the maximum distance that must be taken into account when drafting the analysis, the conditions of which The Decisions on Land Development and Management Conditions shall be drawn up. Currently, only the minimum distance is specified- no less than three widths of the front of the analysed parcel, but not less than 50 meters. So if the parcel is located on a road, which is a few kilometers long, to fulfill investors' requirements, a very large area in this analysis can be used. Often this is the reason why the spatial order is not preserved.

Decisions on Land Development and Management Conditions should not take place in their current form. Primarily, due to their large subjectivity and lack of their obligation to comply with The Study.

The Spatial Planning and Land Development Act of 2003 foresaw the possibility of carrying out the investment process on the basis of Decision on Land Development and Management Conditions where there was an absence of a The Local Plan. This was done primarily to protect the interests of potential investors and municipalities from "investment paralysis", and should only be used under exceptional circumstances. However, instead of being used only in exceptional circumstances, investing on the basis of Decision on Land Development and Management Conditions has become an essential tool in land development.

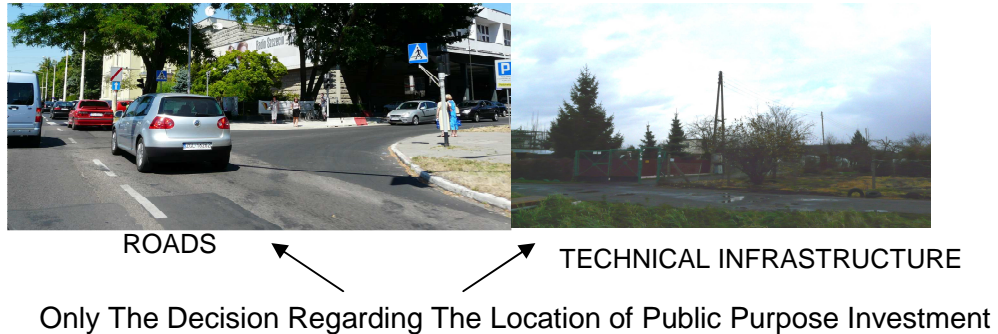
The handing out of The Decision on Land Development and Management Conditions should be limited to:

- infill buildings,
- building ban areas, in particular greenery with landscape architecture

Whereas, the implementation of the technical infrastructure should be made only on the basis of The Decision Regarding The Location of Public Purpose Investment, as mentioned in section 2. In other cases regarding public purpose investment, existing conditions can be maintained.

In situations requiring rapid construction intervention: regarding buildings, land development and technical infrastructure, the possibility should exist to immediately repair the damage. In these exceptional circumstances, the following law applies: The Special Rules for Reconstruction, Repairs and Demolition of Destroyed or Damaged Structures by the Action of the Element Act of August 11th 2001 (Journal of Laws of 2001 No. 84, item. 906, as amended.)

These are only indirect measures, and what is most important is making people aware about the decisions for spatial planning and development. This is because the space, which is of limited size, is communal and has an affect on human beings.



THE LIMITATION OF HANDING OUT THE DECISION ON LAND DEVELOPMENT AND MANAGEMENT CONDITIONS

The possibility of hand out The Decision On Land Development And Management Conditions: → building ban areas, for example: greenery with landscape architecture



infill buildings



Fig. 3. The diagram shows the basis on which a construction project should be compiled concerning the technical infrastructure, in which case, the implementation of land development could take place on the basis of the Decision on Land Development and Management Conditions. Source: The author

3.2 The Financial Results of handing out The Decision on Land Development and Management Conditions

Every issued Decision on Land Development and Management Conditions in accordance with the Spatial Planning and Land Development Act of 2003⁸ entails financial consequences. As shown in Figure 4, the consequences are similar with regards to The Local Plan, with the difference being that the property owner's claim is made to the investor and not the municipality. The problem is with the charging of fees related to the increase in property value which the property owner has to pay, which is due to the

issued Decision on Land Development and Management Conditions. The legislator did not specify who and when has to determine the percentage that the municipality may levy on the increase in property value. Due to this, it may be impossible for the municipality to charge their fee.

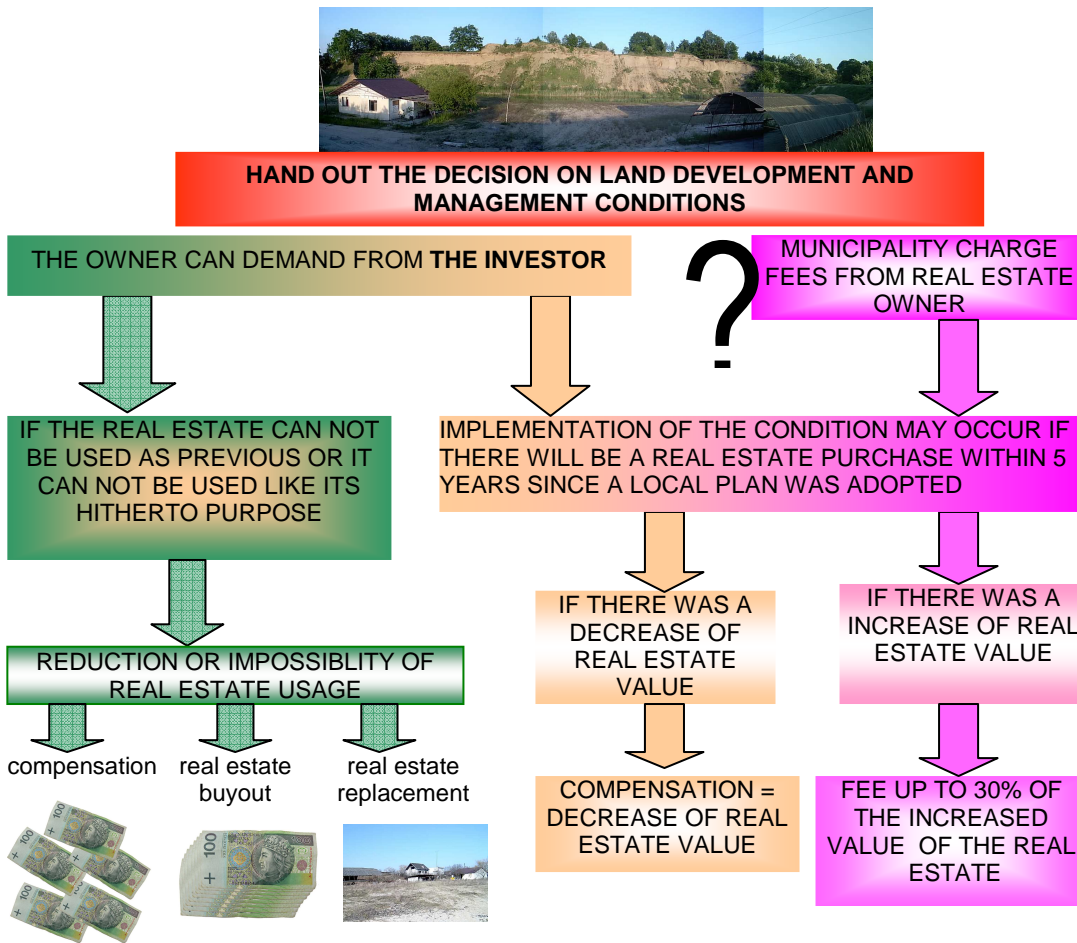


Fig. 4. The Financial Results of handing out The Decision on Land Development and Management Conditions. Source: The author

4. CONCLUSION

The main change introduced by The Spatial Planning and Land Development Act of 2003 in relation to the Land Development Act of 1994 (which came into force in 1995), was a loss of legal validity on December 31st 2003 under The Local Plans enacted before January 1st 1995. It was a decision that caused many to be without basic tools for spatial development, which are The Local Plans. This decision was to create new Local Plans, drawn up and adopted in accordance with the new rules, introduced on January 1st 1995, and modified in 2003.

Currently, there is a need for legislative changes that will lead to a planned spatial economy, subordinated to the public good rather than individual investors.

The Study should be a more useful document than just serving to draw up The Local Plan. For some areas, at the discretion of the municipality, it should be the local spatial law.

Depending on the decision regarding the validity of The Decision on Land Development and Management Conditions, there are several solutions. If The Decision on Land Development and Management Conditions will still exist, it has to be absolutely compatible with The Study, then it could be granted.

It should also specify not only a minimum but also a maximum distance that must be taken into account when drafting the analysis, the conditions of which The Decisions on Land Development and Management Conditions shall be drawn up. The rule with regards to percentage volume has to be changed. It has to be told who and when determines its volume. The percentage volume could be determined by an administrator, mayor or president and it should be written into The Decision on Land Development and Management Conditions.

Extensive consultations should be held. From this conclusions can be determined which will indicate what changes should be included in the new law planning, which will take local law into account.

The instability of the law and its frequent changes have negative consequences for both: designers and investors. Designers starting the project do not know if it will end before the next law changes, which may cause the design concept to be changed. Also, investors should have confidence in the existing law. They expect that from idea to completion, they will be assured that the law will not be changed in the meantime. So instead of changing the law all the time and sometimes creating non-practical rules, after a wide consultation it should be checked how it looks like in a practical environment and find assurances that it is not a law unto itself. That is, the fulfillment of a statutory obligation that does not serve anyone or anything.

It is better to spend the time preparing over a period of years and taking action over several months to reap the benefit for a much longer time than to do all of these things within a short period of time and bear the brunt of negative consequences for a very long time

Proposed changes regarding local planning law does not solve all the problems. First of all, proposals are limited to the spatial local law, and not to the Polish planning system. The legislation concerning local planning also does not comprehensive cover all issues related to the necessary legislative changes.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Czekiel-Świtalska E *Zatrzymanie przemijania starówek*. Kraków 2009. Czasopismo Techniczne 1-A/2009, zeszyt 7, rok 106, wydawnictwo Politechniki Krakowskiej str. 2016-222
- [2] Czekiel-Świtalska E. *Rola zieleni w mieście na przykładzie Szczecina*. Szczecin 2010, Czasopismo Przestrzeń i forma nr 13, wydawnictwo: Szczecińska Fundacja Edukacji i Rozwoju Addytywnego SFERA, str. 165-182
- [3] Czekiel-Świtalska E. *Wybrane zagadnienia prawne i realizacyjne planowania miejscowego*. Szczecin 2011. Czasopismo Przestrzeń i forma nr 15, Wyd. Szczecińska Fundacja Edukacji i Rozwoju Addytywnego SFERA. str. 289-302
- [4] Czekiel-Świtalska E. *Wybrane zagadnienia prawne a praktyka w planowaniu miejscowym* Szczecin 2011. Czasopismo Przestrzeń i forma nr 16, wyd. Szczecińska Fundacja Edukacji i Rozwoju Addytywnego „SFERA”. str. 397-408
- [5] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717)
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587
- [7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dziennik Ustaw Nr 164, Poz. 1588
- [8] Głos w dyskusji nad zmianą prawa: *Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa 2012. Polska Izba Urbanistów do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Warszawa 2013 <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795954/VIIIPIUstanowisko.pdf> (dostęp styczeń 2013)

O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in ZUPRiZ, Institute of Architecture and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin